

# L'Évaluation environnementale de grands projets industriels

## Potentialités et limites pour la gouvernance territoriale

Marie-José Fortin

Volume 9, numéro 1, mai 2009

Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/039931ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Fortin, M.-J. (2009). L'Évaluation environnementale de grands projets industriels : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1), 0–0.

Résumé de l'article

Les grands projets d'infrastructures génèrent de nombreux impacts qui prêtent à débat et posent tout un défi pour la gouvernance territoriale. L'évaluation environnementale (ÉE) offre un cadre pour réguler les négociations sociales entourant l'implantation de tels projets. Dans cet article, nous nous interrogeons sur la capacité de l'ÉE à intégrer une demande sociale récente qui renvoie à la qualité des territoires, autant matérielle que symbolique, celle concernant le paysage. Pour répondre à cette question, une étude de cas a été réalisée sur un complexe de production d'aluminium construit au Saguenay-Lac-Saint-Jean (Québec). Plusieurs limites ont été révélées, touchant quatre aspects de la gouvernance : la coordination des acteurs, la légitimité de la décision, les savoirs intégrés aux délibérations et le pouvoir des acteurs.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2009



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**érudit**

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DE GRANDS PROJETS INDUSTRIELS : potentialités et limites pour la gouvernance territoriale

Marie-José Fortin, Département Sociétés, Territoires et Développement, Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, Université du Québec à Rimouski, 300, Allée des Ursulines, Rimouski (Québec), G5L 3A1, Canada, Courriel : [marie-jose\\_fortin@uqar.ca](mailto:marie-jose_fortin@uqar.ca)

---

**Résumé :** Les grands projets d'infrastructures génèrent de nombreux impacts qui prêtent à débat et posent tout un défi pour la gouvernance territoriale. L'évaluation environnementale (ÉE) offre un cadre pour réguler les négociations sociales entourant l'implantation de tels projets. Dans cet article, nous nous interrogeons sur la capacité de l'ÉE à intégrer une demande sociale récente qui renvoie à la qualité des territoires, autant matérielle que symbolique, celle concernant le paysage. Pour répondre à cette question, une étude de cas a été réalisée sur un complexe de production d'aluminium construit au Saguenay–Lac-Saint-Jean (Québec). Plusieurs limites ont été révélées, touchant quatre aspects de la gouvernance : la coordination des acteurs, la légitimité de la décision, les savoirs intégrés aux délibérations et le pouvoir des acteurs.

**Mots-clés :** Gouvernance territoriale; Grands projets; Industries; Évaluation environnementale; négociation sociale; paysage

**Abstract:** The setting up of major infrastructures are often object of social disputes in host communities. In this manner, such projects challenge public decision makers. Environmental assessment is meant to help their work. This paper pays attention to negotiations regarding landscape demands, which are becoming more important in recent debates. The research is asking if environmental assessment may be a useful tool for taking into account such demand which concern concrete as well as subjective aspects of environmental quality. The exam of a case study, the settlement of an aluminium smelter in the Saguenay–Lac-Saint-Jean area (Québec), concludes that many limits affect the capacity of the procedure. They relate to four aspects of territorial governance: actors' coordination, legitimacy of decision, considered knowledge, and social groups' power.

**Keywords :** Territorial governance; Industrial mega projects; Environmental assessment; social negotiation; landscape

---

## Introduction

Certaines décisions marquent l'histoire des territoires. Celles entourant l'implantation de grands complexes industriels en font partie. De telles infrastructures entraînent en effet des changements importants dans les territoires habités. Ces changements concernent tout autant l'économie que l'occupation du territoire, les pratiques sociales liées à la nature, la qualité de l'environnement, la santé publique ou le paysage par exemple. Certains sont souhaités, d'autres sont redoutés. Certains sont bien connus, d'autres prêtent à débat. Historiquement tolérés au nom du progrès et de la croissance économique, plusieurs projets soulèvent de plus en plus de questionnements, voire d'oppositions. Comme le rappellent les contestataires : les projets présentés au nom du développement n'apportent pas seulement des bénéfices, ils ont aussi des coûts. De plus, ceux-ci ne sont pas répartis également sur les territoires et dans les populations. Dans un contexte où les sociétés sont traversées par des valeurs et des intérêts variés, où des demandes sociales parfois contradictoires et mouvantes sont exprimées, les décideurs publics, locaux comme nationaux, font parfois face à des dilemmes.

Divers outils ont été mis en place pour éclairer leur travail, comme celui de l'évaluation environnementale. Introduite en 1969 aux États-Unis, la procédure formelle et légale est désormais adoptée dans plus d'une centaine de pays. Elle est aussi régulièrement exigée par de grandes institutions financières (Banque Mondiale). Au Québec, elle est appliquée depuis 1980 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Les grands projets industriels n'y sont cependant soumis que depuis la fin des années 1990.

Ainsi, l'évaluation environnementale est forte d'une pratique de près de 40 ans. Sur cette période, le contexte social et institutionnel a cependant changé considérablement. La pratique aussi a évolué. Entre autres, de nouvelles expertises se sont développées, pour répondre à de nouveaux questionnements et champs de préoccupations sociales qui doivent être considérés dans l'évaluation. Les questions liées à la qualité de l'environnement biophysique (air, eau, sols) demeurent toujours centrales, mais d'autres s'ajoutent et prennent de l'importance comme celles liées aux impacts sociaux, à la santé publique et à la distribution sociale et territoriale des impacts. Dans cet article,

un autre type de préoccupations retient notre attention : celles relatives au paysage.

Nous partons du constat que si, depuis les années 1960, l'environnement a été utilisé par des groupes sociaux comme principal argument pour dénoncer les impacts négatifs causés par les grandes infrastructures et industries, la thématique du paysage y prend de plus en plus d'importance depuis une dizaine d'années. Comme le montrent sans équivoque les débats sociaux entourant les projets de barrages et centrales hydroélectriques, de lignes de transport d'énergie, d'aménagements routiers et, plus récemment, ceux liés à des ports méthaniers et des parcs éoliens : le paysage est devenu un objet de médiation de plus en plus important entre les entreprises et les populations locales (Fortin, 2007a).

Les experts de l'évaluation environnementale reconnaissent de plus en plus ce type de préoccupations et se questionnent sur la capacité de leurs outils à l'intégrer pleinement<sup>1</sup>. En effet, les demandes qui sont exprimées par rapport au paysage par les groupes les plus critiques renvoient, généralement, à nombre de préoccupations touchant autant l'esthétisme du cadre de vie que la qualité de vie, l'identité ou le sens attribué au territoire. Par ce thème, abordé dans une perspective très large, des groupes remettent en question des façons de concevoir des projets et, plus largement, de faire le développement<sup>2</sup>. En ce sens, la demande sociale de paysage est beaucoup plus englobante que les seuls impacts visuels généralement traités dans les études d'impacts.

Un tel décalage entre les demandes citoyennes et la pratique en évaluation environnementale est critiqué depuis plusieurs années. Divers chercheurs insistent sur la nécessité d'intégrer les dimensions culturelles du paysage, c'est-à-dire celles relatives aux perceptions, aux représentations et aux significations particulièrement, autant au Québec (Gariépy, 1999) que dans d'autres pays (Swaffiel, 1999). Pour notre part, nous avons aussi souligné le besoin de situer ces dernières à l'intérieur de rapports

sociaux, de même que de lier les analyses paysagères à des enjeux sociaux structurants comme l'identité, le sentiment d'appartenance et la cohésion sociale pour, entre autres, favoriser une meilleure compréhension des dynamiques sociales à l'étude (Fortin, 2004). En d'autres termes, il s'agirait de reconnaître l'ensemble des dimensions du paysage (matérielle, culturelle et politique).

Il devient alors pertinent de s'interroger sur la capacité de l'évaluation environnementale à intégrer cette demande sociale élargie concernant le paysage, généralement portée par des individus et des groupes locaux (citoyens, associations). En d'autres termes, cet outil peut-il être utile dans l'exercice de la gouvernance territoriale, entendue comme «un lieu d'action et d'organisation politique» (Juillet et Andrew, 1999 : 79) où des représentants de l'État, de la société civile et de l'entreprise tentent de s'influencer mutuellement pour orienter un projet industriel et son insertion dans un territoire?

Pour répondre à cette question, nous avons étudié l'ensemble d'un processus d'implantation d'un complexe de production d'aluminium primaire, celui d'Alcan à Alma (Saguenay-Lac-Saint-Jean, Québec) (Fortin, 2007a). Le suivi de ce cas, réalisé sur une période de plus de six ans (1998-2003), a révélé que la prise en compte du paysage comme critère décisionnel dans la conception et la gestion de ce grand projet industriel dans le cadre formel de l'évaluation environnementale est difficile. Les principales limites observées sont résumées dans cet article, sous quatre angles d'analyse complémentaires de la gouvernance, tel que suggéré par Theys (2003), soit la coordination des acteurs, la légitimité de la décision, les savoirs intégrés dans les délibérations et le pouvoir des acteurs. En conclusion, nous formulerons quelques réflexions pour guider d'autres analyses concernant la participation et, ce, en nous appuyant sur les observations tirées de ce cas et d'autres études. Mais, d'abord, précisons notre compréhension de l'évaluation environnementale et du concept de paysage qui, en bonne partie, déterminent notre démarche méthodologique décrite par la suite.

### **Évaluation environnementale et paysage : quelques définitions**

L'évaluation environnementale est généralement conçue comme un processus d'analyse basé sur une conception de développement durable, liant l'économique, le social, l'environnemental et le politique (Sadler, 1996). Souscrivant au paradigme rationaliste de la planification, un postulat fondateur de l'évaluation environnementale est qu'une prise de décision «informée» permettrait de mieux maîtriser les changements anticipés par l'implantation de projets, programmes ou politiques<sup>3</sup>. La procédure d'évaluation environnementale

<sup>1</sup> Par exemple, ce sujet est présent de façon récurrente depuis quelques années dans des ateliers tenus lors de congrès d'associations professionnelles québécoise (AQEI) ou internationale (SIFÉE, IAIA).

<sup>2</sup> Pour illustrer cette affirmation, ne citons qu'un extrait d'un mémoire soumis lors d'une commission du BAPE tenue en 2005 sur un projet de parc éolien proposé dans l'Est du Québec : «Au nom de quelle logique comptable voudrions-nous défigurer la plus belle région du Québec, menacer la qualité de vie des populations riveraines et faire fuir le tourisme? La beauté du paysage est la seule ressource de la Gaspésie à n'avoir pas encore été pillée. D'où l'importance symbolique de dire non au projet de Baie-des-Sables, pour contrecarrer dès le départ la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique aussi dévastatrice. (...) Le développement économique est-il devenu à ce point une obsession que nous soyons prêts à saccager en son nom ce que nous avons de plus beau? ».

<sup>3</sup> Dans les deux derniers cas, il est alors question d'évaluation stratégique. André *et al.* en proposent la définition suivante : «L'évaluation environnementale est un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les

comporte plusieurs processus formels. En ce qui a trait aux grands projets d'infrastructures, il s'agit de l'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE), qui comprend notamment l'étude d'impacts, document le plus connu, ainsi que les audiences publiques au Québec. L'ÉIE consiste à prévoir et à évaluer les changements, positifs et négatifs, susceptibles de se produire suite à l'implantation d'un projet au regard des spécificités biophysiques et sociales du milieu d'accueil, respectivement les impacts environnementaux et les impacts sociaux.

Malgré les nombreuses démarches raisonnées et «objectivantes» qui la concernent, l'ÉIE comporte toujours une part de «subjectivité» et une dimension politique. En soi, l'évaluation «chevauche la science et la politique, puisqu'elle fait intervenir des jugements de valeurs», comme le rappellent André *et al.* (1999 : 292). L'évaluation environnementale est alors vue comme un cadre, utilisé par l'État, pour réguler et arbitrer les différents intérêts portés par les acteurs sociaux, locaux comme nationaux, à l'égard de grands projets (Gariépy, 1997). Il peut s'agir de ceux de l'entreprise liés à la productivité et à la rentabilité économique, des préoccupations d'ONG pour la protection de l'environnement, ou de celles de parties concernées et impliquées (*stakeholders*), de groupes ou d'individus affectés concernant la création d'emploi, la santé publique, la qualité de vie ou le paysage. Comme les processus de négociation impliquent traditionnellement l'État central et l'entreprise, des mécanismes de participation sont prévus par la procédure de l'ÉIE dans le but d'intégrer davantage de groupes associés à la société civile. Pensons aux audiences publiques, à la médiation environnementale ou aux comités de suivi mis en place depuis une dizaine d'années.

Ces mécanismes, particulièrement institutionnalisés au Québec, ont comme visées d'organiser les débats sociaux et d'éclairer la prise de décision. Les négociations prenant place dans ces cadres, quoique plus formalisées, demeurent toujours cependant traversées par les valeurs sociales et les rapports de force en présence. Les nombreuses études de cas le soulignent à répétition (Côté et Gagnon, 2005; Gagnon et Turcotte, 2004; Gariépy et Marié, 1997; Simard *et al.* 2006). Également, les grands projets industriels font l'objet de nombreuses tractations, et ce, à divers moments du long processus d'implantation industrielle qui se déroule souvent sur un horizon d'une dizaine d'années. Dans les faits, le projet industriel n'est pas dessiné uniquement par son promoteur. Il découle plutôt d'un ensemble de grands compromis sociaux noués autour du partage et de l'occupation d'un territoire. Si certains de ces compromis sont enchâssés dans une réglementation formelle et des normes d'aménagement et de

gestion, surtout concernant l'environnement biophysique (ex. : taux d'émissions de certains contaminants dans l'atmosphère ou dans l'eau), d'autres ne le sont pas autant. C'est le cas du paysage, préoccupation sociale récente dans nos sociétés modernes. Les compromis découlent alors d'une vaste dynamique de négociation sociale. Des groupes d'acteurs cherchent à s'influencer mutuellement à travers un ensemble d'interactions et, à l'ultime, à orienter le devenir du projet industriel.

Selon cette perspective élargie, l'ÉIE est considérée comme un outil utile aux nouvelles pratiques de gouvernance, qui se caractérisent, notamment, par l'implication de nouveaux acteurs issus de la société civile et la reconnaissance de nouveaux savoirs (Jessop, 1998; Simard et Chiasson, 2008). Entre autres, Theys estime que l'étude d'impacts permettrait «d'élargir les représentations traditionnelles de la rationalité» et qu'elle favoriserait «une extension considérable du champ de la réflexivité dans la prise de décision» (Theys, 2003 : 14). Une position que partage Austin, en soutenant que les activités de suivi environnemental représentent «plus que des exercices scientifiques ou administratifs», elles sont «des opportunités de reconnaître et d'améliorer la sensibilité et le savoir environnemental et socioculturel local, d'examiner les impacts des projets sur ce savoir et d'intégrer ce savoir à la prise de décision» (2000 : 2, traduction libre). Enfin, Gagnon (2001; *et al.*, 1993), tout comme Hunsberger *et al.* (2005) considèrent que l'ÉIE offre un potentiel d'*empowerment* d'acteurs vulnérables.

Eu égard à ces diverses considérations, l'évaluation environnementale est interprétée dans notre recherche comme une procédure de régulation formelle de l'État qui balise les négociations sociales entourant de grands projets et qui vise l'atteinte d'objectifs appliqués de développement durable, dont la viabilité des écosystèmes naturels et humains. Des résultats sont donc attendus, de la part de l'ÉIE, à la fois au niveau de l'encadrement des *processus* de négociation et de dynamique d'acteurs et au niveau de *résultats* concrets issus de ces processus qui concernent la qualité des territoires, permettant notamment de préserver les possibilités de développement et de prévenir la création d'iniquités et de «paysages de risques».

Cette dernière expression est empruntée au politologue néerlandais Andrew Blowers qui signe, en 1999, un article intitulé «Nuclear Waste and Landscapes of Risk». Elle insiste sur une dimension souvent occultée du paysage, à savoir la dimension politique. Elle rejoint aussi notre définition du concept de paysage qu'il importe de préciser. Inspiré par divers travaux (Blowers 1999; Cosgrove, 1998; Greider et Garkovich, 1994; Howitt et Suchet-Pearson, 2003; Luginbühl, 1998; Mitchell, 2003), elle s'inscrit aux croisements d'approches constructiviste, interactionniste (Prus, 1996) et critique. Le paysage est défini comme étant le rapport sensible (ou expérientiel), réflexif et symbolique expérimenté par un acteur, individuel ou collectif, à l'endroit d'un territoire donné. Ce rapport se construit en relation

capacités et les fonctions des ressources, des systèmes naturels et des systèmes humains, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences des propositions d'aménagement en particulier» (1999 : 297).

avec un ensemble d'éléments fondé sur le triptyque matérialités, significations et pouvoirs. Selon cette définition, il est lié à des dimensions concrètes du territoire (ex. : végétation, topographie, points de vue), à des pratiques et des expériences vécues, ainsi qu'à des connaissances (vernaculaires, scientifiques). Il s'inscrit également dans un ensemble de valeurs et de représentations, associées notamment à la nature, à l'environnement, au développement, et qui sont elles-mêmes rattachées à une culture, à des rapports sociaux et à un contexte géographique et historique donné. C'est donc dire la nature fondamentalement dynamique du paysage : si une composante du triptyque change (matérialités / significations / pouvoirs), le paysage est susceptible de changer.

Cette définition large du concept de paysage a plusieurs incidences méthodologiques pour la recherche. Entre autres, notre investigation porte sur de nombreux aspects liés au projet industriel qui ne sont habituellement pas considérés dans les analyses en paysage. En fait, sont envisagés tous ceux qui pourraient avoir une incidence sur la qualité concrète ou perçue du territoire qui, elle, influence le rapport sensible, réflexif et symbolique vécu avec ce territoire. Les négociations relatives aux rejets sur l'environnement sont donc considérées, comme celles plus classiques concernant les impacts visuels et l'aménagement du site, et celles relatives aux représentations du complexe industriel.

Ces définitions étant posées, il s'agit ensuite de traduire ce positionnement théorique dans une démarche méthodologique appliquée, ce qui est fait au point suivant.

### Méthodologie : étude de cas en région fragile

En 2000, débutait la production d'aluminium au plus récent complexe *Usine Alma* de la multinationale Alcan<sup>4</sup>, dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Ce démarrage constituait la dernière étape d'un long processus d'implantation ayant duré près de dix ans. En vertu du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, ce complexe fut un des premiers grands projets industriels à être soumis à une évaluation environnementale complète au Québec. Le caractère historique de cette implantation représentait un contexte unique d'observation pour améliorer les connaissances en matière d'évaluation environnementale. Aussi, un programme de recherche a été mis en place à cette fin à l'UQAC, sous la direction de la professeure C Gagnon. Le paysage constituait un axe de ce programme.

L'étude approfondie de ce cas<sup>5</sup> apparaissait comme une stratégie cohérente avec notre conception de l'évaluation

environnementale, envisagée comme un outil de régulation des processus de négociations sociales adopté par l'État. Ce cas était aussi intéressant à cause du contexte particulier dans lequel s'inscrivaient les négociations, qui présente plusieurs caractéristiques d'une région «fragile» (Lafontaine et Thivierge, 1999). Selon Blowers et Leroy (1994), il s'agit de régions 1) éloignées des centres décisionnels, 2) économiquement marginales, 3) socialement homogènes, 4) ayant peu de pouvoir et dominées par une culture de l'acceptation et 5) souffrant de dégradation environnementale ou subissant des risques découlant de l'industrie moderne.

La démarche méthodologique a été structurée de la façon suivante. D'abord, sur le plan du cadre d'observation et de la constitution du corpus de données, il apparaissait nécessaire d'étudier toutes les dynamiques de négociation ayant lieu autour du projet industriel concerné. Pour ce qui est de la procédure, autant celles tenues en amont qu'en aval (c'est-à-dire depuis la planification historique du projet industriel jusqu'au démarrage de la production), autant celles prenant place dans les mécanismes formels prévus à cette fin que celles menées en parallèle de l'ÉIE ont été considérées. En fait, tout moment d'interaction entre les acteurs impliqués constituait un lieu d'observation potentiel pour comprendre les négociations sociales concernant un aspect ou l'autre du paysage, ainsi que leurs incidences sur le devenir du projet industriel et les impacts qui en découlent. Dans cette perspective, pour le cas étudié du complexe d'Alcan à Alma, des observations directes ont été réalisées lors des audiences publiques du BAPE, lors de dix réunions d'un comité de suivi local multipartite (1998-2002), de même que pendant cinq séances d'information organisées et lors de deux visites de chantier organisées par le promoteur à l'intention des membres du comité de suivi CASE et de résidents de proximité. Les écrits produits dans ces cadres, de même que ceux issus d'autres négociations auxquelles nous n'avons pas accès en personne<sup>6</sup> ont également été examinés.

De ces observations, deux grands types de données ont par la suite été dégagés pour être soumis à l'analyse : d'une part, les demandes exprimées par divers groupes d'acteurs en matière de paysage et, d'autre part, les diverses actions et stratégies menées sur une ou l'autre des trois dimensions relatives au paysage (matérielle, symbolique, politique). Les stratégies ont ainsi été retenues sur la base que, à un moment ou un autre du processus d'implantation, elles visaient à influencer le devenir du projet industriel, autant dans ses dimensions *matérielles* (ex. : envergure physique, type de production, quantité d'émissions) que

<sup>4</sup> La multinationale canadienne a depuis été rachetée par la multinationale australienne Rio Tinto.

<sup>5</sup> Nous avons aussi documenté un second cas en France, celui de la communauté urbaine de Dunkerque, située en bordure de la mer du Nord et qui accueille une aluminerie depuis 1994.

<sup>6</sup> Rappelons que toutes les négociations n'ont pu être documentées aussi finement étant donné le caractère privé ou historique de certaines. Pensons aux négociations privées tenues entre le promoteur et des résidents, ou encore à celles s'étant déroulées des années avant le début de la recherche, comme pour le changement de zonage.

*symboliques* (ex : représentation du projet, qualification du paysage).

Le choix de retenir les actions touchant la symbolique du projet est conséquent avec la perspective privilégiée (constructiviste, interactionniste et critique). Celle-ci considère en effet que la perception des changements matériels suscités par l'implantation industrielle – et donc la nature et l'importance des impacts sociaux – peut être influencée par les rapports d'intersubjectivité expérimentés avec d'autres acteurs, avec le projet même ou avec le territoire (Greider et Little, 1998). En conséquence, dans le cas à l'étude, les stratégies de communication et de promotion étaient alors à considérer. Pensons aux rencontres d'information organisées par le promoteur, comme celles annonçant le début de travaux ou celle tenue pour tenter de désamorcer un sentiment d'insécurité que commençaient à exprimer des résidents, témoins oculaires d'un incident technologique. Pensons aussi aux négociations et stratégies concernant le design du belvédère d'observation qui favorise une certaine mise en scène du chantier, ainsi que son utilisation par le promoteur lors de visites guidées du chantier. De même, ont été considérés les diverses stratégies déployées par la multinationale pour tenter d'influencer les représentations du paysage portées par les habitants du proche voisinage, un groupe d'acteurs stratégiques pour l'acceptabilité sociale de l'industrie, incluant des visites de chantier, un concours de photos amateur sur le paysage local, ayant pour thème «[1] *Usine Alma intégrée dans son milieu*», et la distribution d'un calendrier intégrant des photos primées. Nos observations ne portent donc pas uniquement sur les cadres formels de participation.

Enfin, les dynamiques d'acteurs et leurs stratégies ont été analysées pour tenter de cerner la capacité de l'ÉIE, d'une part, à intégrer les préoccupations associées au concept de paysage, en accord avec notre définition élargie, que celles-ci aient été formulées ou non sous ce thème explicite, et, d'autre part, à réguler les dynamiques de négociation. Quatre critères ont été utilisés, inspirés d'une proposition de Theys (2003), et qui correspondent à quatre aspects des pratiques de gouvernance. Ils touchent : 1) la coordination, 2) la légitimité de la décision, 3) les savoirs et 4) le pouvoir. Chacun des critères est décrit dans les points suivants, au fur et à mesure que les principaux constats d'analyse s'y rapportant sont présentés.

### Négociations autour du complexe d'Alcan

Le mégacomplexe de la multinationale Alcan visait à remplacer une aluminerie exploitée dans la municipalité d'Alma, depuis la deuxième guerre mondiale, et dont la technologie était devenue désuète. D'une capacité de production annuelle de près de 400 000 tonnes d'aluminium primaire, il regroupe plusieurs usines et infrastructures : l'aluminerie avec une série et demie de cuves d'électrolyse, un centre de transbordement et d'entreposage des matières premières, une usine de fabrication d'anodes, un centre de coulée et une station électrique. Le site de 95 hectares est

localisé au centre d'une grande île habitée, un secteur très prisé par la population locale.

Comme énoncé plus haut, les grandes industries ont des impacts certains sur les territoires d'accueil. Concernant le projet d'Alcan, ceux touchant l'économie locale et régionale occupaient une place centrale dans les discours des élus et dans les médias. Il faut dire que dans le contexte économique difficile et eu égard au rapport de dépendance historique vécu avec la multinationale, les retombées fiscales importantes pour la Ville d'Alma (6 millions\$ CDN), tout comme les emplois créés (275) et ceux consolidés (450) étaient très attendus. Les impacts sur l'environnement (qualité de l'eau, de l'air) et la santé publique ont également été soulevés par divers groupes (ONG environnement, syndicats de travailleurs, Conseil régional de l'environnement) lors des audiences publiques. Pour leur part, les résidents vivants à proximité du nouveau site industriel avaient aussi posé plusieurs questions sur ces sujets lors de la pré-consultation du promoteur, faite avant les audiences publiques. Les entrevues collectives réalisées lors du démarrage ont révélé ensuite clairement que ces résidents établissent un lien entre les rejets qualité de l'environnement et la santé publique.

Comparativement à ces attentes sur l'économie et l'environnement, le sujet du paysage n'est pas ressorti au premier plan des revendications sociales, ni lors des audiences publiques tenues en 1997, ni à aucun autre moment de l'implantation. Même pendant la construction, lorsqu'il est devenu évident que le paysage local serait modifié de façon importante, contrairement aux prévisions faites dans l'étude d'impacts<sup>7</sup>, cette question n'a pas été discutée ou même abordée dans ces termes lors des réunions formelles du Comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE), où siégeaient des représentants de la compagnie et du milieu<sup>8</sup>. Sur la base de ces observations, il aurait été tentant de conclure que le paysage ne constituait pas une préoccupation sociale par rapport au projet industriel d'Alcan. Néanmoins, plusieurs acteurs avaient exprimé des attentes en la matière, autant sous la forme de questions, comme lors de la pré-consultation faite par l'entreprise, que par des demandes plus précises, en audiences publiques particulièrement.

Ces attentes peuvent avoir été de façon explicite sous le thème du paysage, mais pas uniquement. Pour être cohérent avec notre compréhension élargie du concept de paysage définie précédemment (point 1), toute affirmation ayant un lien avec la *qualité du territoire*, qu'elle soit tangible ou socialement construite, a été intégrée au corpus. Ont ainsi été ajoutés les propos d'acteurs se rapportant à d'autres termes traditionnellement associés au paysage (esthétique, environnement visuel, impacts visuels, aménagement paysager).

<sup>7</sup> Les experts avaient prévu que seules les cheminées du complexe seraient visibles en zone éloignée.

<sup>8</sup> Des membres avaient tout au plus émis des commentaires spontanés en marge de réunions.

De même, ont été intégrés ceux abordant l'aménagement du territoire, la qualité de vie (cadre de vie, infrastructures), la qualité de l'environnement (rejets, pollution, qualité du milieu récepteur), la représentation du site comme une aménité (attrait touristique) ou tel un patrimoine (histoire), ainsi que la représentation territoriale du projet industriel. Dans le cas étudié, cela signifie concrètement que dans les mémoires et le *verbatim* des audiences publiques, un ensemble de 273 énoncés, émis par une quinzaine d'acteurs, ont donc été retenus.

Le contenu des énoncés a ensuite été examiné et regroupé autour de sept grands axes de préoccupations associées à des dimensions du paysage, soit : 1) le maintien de la qualité de vie des Almatois, 2) la conservation d'un patrimoine collectif, 3) la qualité environnementale du projet, 4) des risques faibles pour la santé humaine, 5) la cohabitation territoriale avec l'industrie locale du tourisme, 6) la qualité esthétique des installations de production et 7) des rapports partenariaux avec la multinationale renouvelés.

Devant ces demandes sociales très variées, une question était de savoir lesquelles avaient été prises en considération dans les négociations entourant l'implantation du complexe d'Alcan à Alma. Plus particulièrement, quelles stratégies d'action avaient été mises en oeuvre pour tenter d'y répondre, et par qui? De même, lesquelles avaient été conduites dans le cadre de l'évaluation environnementale, ou en marge de la procédure? En ce sens, notre analyse sur les capacités de l'ÉIE à intégrer les préoccupations associées au paysage, dépasse largement les seuls impacts visuels habituellement considérés sous ce terme mais considère aussi des aspects variés du projet industriel.

À la suite de nos observations, directes et documentaires, un total de 35 stratégies ont été retenues. Celles-ci ont ensuite été regroupées autour de cinq grands enjeux, ou objets de négociation, soit : la localisation du site industriel, sa présence visuelle, les pratiques liées à la nature, le suivi environnemental et l'aménagement du site. Les stratégies d'acteurs sont très diversifiées, incluant notamment : la négociation sur la production d'énergie hydroélectrique («Bail de la Péribonka»), le changement du zonage «agricole» pour celui d'«industriel lourd» au plan urbanisme, les demandes adressées à la CPTAQ, l'achat de propriétés terriennes (incluant des terres agricoles et six résidences), la tournée de pré-consultation, la négociation avec Hydro-Québec pour l'achat d'un bloc d'énergie de 350 MW, la négociation d'une entente de «stabilité opérationnelle» avec les syndicats pour une durée de 18 ans, les démarches du Service des communications et des relations communautaires du promoteur adaptées à des publics cibles (suivi des appels de mécontentement et plaintes, réunions d'information, promotion du chantier par des visites, bulletins, site web, diffusion d'information au Comité de suivi local multipartite), la réalisation de l'étude d'impacts par le promoteur et son acceptation par le ministère de l'Environnement, la conception du plan d'aménagement des terrains en périphérie du site industriel incluant un programme de plantation d'arbres, la

négociation d'ententes autorisant des usages récréatifs du site industriel par des tiers, la définition du contenu du programme de suivi, la négociation pour ajouter des infrastructures et augmenter la capacité de production du projet initial, les activités de suivi volontaire (potagers, puits) et réglementé.

Cette description constitue une première phase pour donner une «lisibilité» aux dynamiques de négociation, considérée comme un préalable nécessaire avant de procéder à une interprétation<sup>9</sup>. À partir de celle-ci, une analyse a été réalisée en recourant à quatre critères de la gouvernance territoriale. L'objectif est de comprendre dans quelle mesure l'évaluation environnementale peut être utile pour réguler les négociations entre des acteurs sociaux. En d'autres termes, est-ce que la procédure d'évaluation a permis à des acteurs de la société civile de faire valoir leurs préoccupations face à la grande entreprise et, plus encore, d'avoir eu une influence sur les décisions marquant la qualité du territoire qu'ils habitent? Les principaux constats sont discutés dans le point suivant.

### **L'évaluation environnementale sous l'angle de la coordination et de la légitimité politique**

La coordination apparaît comme un premier critère pour juger de la capacité de l'ÉIE. Selon les nouveaux principes de gouvernance, la coordination habituellement hiérarchique devrait être davantage conçue selon un mode horizontal, soit comme un processus caractérisé par une pluralité d'acteurs solidaires, en négociation continue. Selon Jessop (1998), la capacité des acteurs à maintenir le dialogue, à partir d'une rationalité réflexive, pour bâtir des «*interdépendances*» serait même la clef du succès. À cette fin, des «*mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective*» devraient être mis en place (Theys, 2003 : 15). Le postulat fondateur de ces mécanismes est que la délibération entre différents acteurs permettrait le dépassement des logiques et intérêts individuels en faveur d'une convergence des intérêts collectifs. Ces mécanismes sont aussi vus comme un moyen de «*moderniser l'action publique*» (Theys, 2003 : 14). Ils ont comme objectifs de redonner une légitimité et une crédibilité à celle-ci, et de rétablir la confiance envers les autorités, notamment en rendant l'administration responsable de ses décisions. Qu'en est-il pour les négociations entourant le complexe d'Alcan : l'ÉIE leur permet-elles de satisfaire aux deux premiers critères de coordination et de légitimité politique?

Plusieurs groupes d'acteurs sont impliqués dans les négociations entourant l'implantation industrielle et concernant des aspects du paysage. En plus des deux grands acteurs habituellement impliqués que sont l'État central, par l'intermédiaire du ministère

<sup>9</sup> Tel qu'affirmé par Laurent Mermet lors de la 2<sup>e</sup> séance tenue dans le cadre du programme de recherche Concertation, décision et environnement (voir [http://www.concertation-environnement.fr/documents/regards\\_croises/seance\\_2.pdf](http://www.concertation-environnement.fr/documents/regards_croises/seance_2.pdf), consulté le 12 décembre 2008).



de l'Environnement, et l'entreprise, de nouveaux acteurs sont présents lors des négociations. Citons notamment des élus locaux, des représentants d'associations locales œuvrant en environnement, en tourisme ou en agriculture, des citoyens et des résidents de proximité. Deux principaux mécanismes de participation sont disponibles pour leur permettre d'échanger : les audiences publiques, tenues lors de la planification, et le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE), mis en place au début de la phase de construction. La présence de tels mécanismes et d'acteurs provenant de la société civile constitue un aspect positif certain pour la gouvernance. Un examen attentif des dynamiques et stratégies d'acteurs entourant l'implantation d'Usine Alma montre cependant plusieurs faiblesses quant à la capacité de l'ÉIE à coordonner les négociations sur le paysage.

D'emblée, la négociation sociale se révèle complexe. Plus encore, elle est éclatée et discontinue, autant sur les plans temporels que sur la diversité des acteurs impliqués et par rapport au caractère fragmenté des négociations. Ainsi, d'une part, des groupes entrent et sortent de la scène, étant impliqués dans certaines discussions et non dans d'autres, étant présents à certaines phases de l'implantation du projet et absents à d'autres. De fait, seule la compagnie assure une présence presque continue dans l'ensemble des négociations, ce qui lui permet de connaître l'ensemble du projet en devenir, alors que les autres acteurs n'en ont qu'une vision parcellaire.

D'autre part, des stratégies d'actions influençant le devenir du projet industriel sont menées avant le début de la procédure formelle d'évaluation des impacts sur l'environnement (ÉIE). C'est le cas de six des 35 stratégies étudiées. Ces actions portent essentiellement sur un objet de négociation concernant le paysage, soit le choix de localisation du mégacomplexe industriel. Celui-ci se trouve fixé presque dix ans avant le dépôt de l'avis de projet qui enclenche officiellement la procédure, du moins sur les plans politique (consensus des autorités locales et microrégionales) et juridique (réglementation du territoire). Il devient alors difficile d'envisager d'autres scénarios de localisation. Or, la localisation constitue une décision fondamentale du point de vue de l'importance des impacts sociaux et environnementaux (par exemple *qui* serait potentiellement touché par les émissions atmosphériques?) et, donc, de la concrétisation de principes de développement durable.

Le fait que des négociations aient lieu avant le début de l'ÉIE ne surprend probablement personne. L'envergure d'un mégaprojet industriel comme celui d'Alcan nécessite une longue planification, souvent de près de dix ans. Cependant, même lorsque l'ÉE est commencée, des négociations se poursuivent en parallèle de la procédure formelle. En effet, les acteurs engagent de nombreuses stratégies sur une base volontaire, c'est-à-dire non exigées par l'ÉIE. Dans le cas d'Usine Alma, les trois quarts des stratégies recensées sur des aspects du paysage (soit 27 sur 35) se situent ainsi en marge de la procédure formelle. Que des

négociations se déroulent à l'extérieur de la procédure et des forums de concertation prévus ne serait pas un problème en soi selon certains tenants de l'approche de l'«*expérimentalisme démocratique*». Comme l'expliquent Mormont, Mougnot et Dasnoy (2001), l'exploration des idées et la conception de solutions innovantes se feraient plus aisément à travers des réseaux de discussion plus souples que dans des cadres formels où les acteurs adoptent habituellement un comportement stratégique et reproduisent les normes sociales existantes. Cependant, cette façon de faire peut poser un problème de légitimité politique, comme ce fut le cas pour la situation étudiée.

Comme le soulignent ces auteurs, les solutions retenues dans de tels réseaux informels doivent retourner dans une sphère plus large et publique pour être soumises et validées par l'ensemble des acteurs concernés. Il s'agit là d'une condition requise pour que les ententes négociées acquièrent une légitimité politique et, par la suite, permettent une «*régulation adéquate et acceptée*» (Mormont et al. 2001, n.p.). Or, dans le cas d'Usine Alma, les négociations examinées ne satisfont pas ce deuxième critère. En effet, elles revêtent un caractère quasi privé alors que les négociations se déroulent généralement entre deux acteurs à la fois, en face-à-face – impliquant généralement la grande entreprise et un autre groupe. Surtout, les ententes négociées sont rarement explicitées aux acteurs absents de la négociation, qui ne peuvent alors statuer sur leur contenu. En effet, même si les conclusions de l'entente sont rapportées, les modalités sont rarement présentées de façon détaillée, de même que les logiques et arguments sur lesquels elles reposent. En définitive, les ententes ne peuvent pas constituer un cadre de référence commun pour la conduite des divers acteurs impliqués dans le processus d'implantation.

La procédure québécoise d'ÉIE prévoit certes un mécanisme mettant en interaction un nombre important d'acteurs concernés par les enjeux de paysage notamment et qui pourrait jouer un tel rôle de validation publique. Il s'agit des audiences du BAPE, tenues lors de la phase de planification récente. Il existe également divers comités de suivi multipartite instaurés sur une base volontaire, réunissant la compagnie et des acteurs régionaux concernés et affectés, incluant le comité d'aménagement et de suivi environnemental (CASE). Cependant, aucun des deux mécanismes ne peut prétendre jouer ce rôle de validation pour l'ensemble de l'implantation d'Usine Alma : les premières parce qu'elles constituent un moment ponctuel dans le processus et que plusieurs négociations ont lieu en aval (ajout d'infrastructures, contenu des obligations de suivi environnemental), et le second, parce qu'il souffre de plusieurs limites qui, elles, renvoient aux derniers critères d'analyse.

### **L'évaluation environnementale sous l'angle des savoirs et du pouvoir**

Les troisième et quatrième critères retenus pour juger de la capacité de l'ÉIE à encadrer les dynamiques de négociation sur le



paysage font référence aux savoirs et aux rapports de pouvoirs qui sont présents et valorisés dans les processus de délibération et de prise de décision. Ces critères s'inscrivent en accord avec l'idée, développée notamment par Anthony Giddens et Ulrich Beck, que les savoirs occupent une place fondamentale dans la gouvernance des sociétés modernes réflexives. Le principe sous-jacent est que les acteurs sont porteurs de rationalités et de connaissances<sup>10</sup> qui leur sont propres mais qui, lorsqu'elles sont prises isolément, ont leurs limites. Ces rationalités leur confèreraient une vision fragmentée de la réalité, ce qui introduirait des distorsions. La rencontre entre les diverses rationalités et savoirs, dans ce qui est décrit par Funtowicz et Ravetz comme un «conflit créateur» (cités dans Irwin, 1995, p. 172), permettrait de renouveler les façons de concevoir un problème, selon une perspective plus globale et transversale, de fondre des savoirs différents (scientifique, territorial, stratégique), de formuler des solutions plus adaptées aux réalités complexes et, même, de générer de nouveaux savoirs plus complexes (Juillet et Andrews, 1999; Mormont et al., 2001; Theys, 2003).

Selon cette perspective, la participation d'un nombre élargi d'acteurs est susceptible d'introduire une diversité de rationalités et de savoirs dans le processus de négociation en lien avec les intérêts, valeurs et préoccupations de chacun. Plus encore, la participation est vue, selon l'expression de Mormont, Mougnot et Dasnoy (2001), comme un «*processus d'association et de circulation*» des idées qui permet de les «*reconfigurer*», soit simplement sous un angle plus technique, soit aussi, dans certains cas, sous un angle sociopolitique. Dans ce second cas, c'est l'identité même des acteurs impliqués qui serait transformée dans une nouvelle identité partagée qui les inciterait à travailler ensemble, tel un «*collectif d'engagements*» (Mormont et al., 2001). Une telle pratique sociale, liant fortement les connaissances et l'action, implique alors que tous les acteurs concernés, et non plus seulement l'État et l'entreprise, exercent collectivement les responsabilités liées à la gouvernance de l'activité industrielle (Theys, 2003). De même, la gouvernance participative ne nécessiterait pas tant des procédures formelles de participation, que des rapports souples entre les acteurs sociaux qui se montreraient ouverts et désireux d'intégrer les préoccupations et les savoirs des uns et des autres. Cela rejoint le quatrième critère d'évaluation des capacités de l'ÉIE concernant une redistribution des pouvoirs en faveur d'acteurs, principalement ceux provenant de la société civile, qu'ils soient concernés ou affectés. Que montrent les négociations observées sur le cas de l'implantation du complexe d'Alma relativement à ces deux critères?

<sup>10</sup> Sont souvent opposés les savoirs formels des scientifiques à ceux, informels, portés par d'autres acteurs. Mais on pourrait aussi parler de savoirs fragmentés, incluant ceux provenant des sciences «disciplinaires».

D'entrée de jeu, la présence d'une diversité d'acteurs dans les dynamiques de négociation, incluant des représentants de la société civile, rejoint un des principes de la «nouvelle» gouvernance qui se veut «plurielle». Dans le cas étudié, des résidents de proximité et des organisations locales œuvrant en tourisme et en environnement sont impliqués à un moment où l'autre dans le processus d'implantation, mais leur participation doit se traduire par une influence décisive sur la conduite des actions. Or, tel n'est pas le cas pour le processus entourant l'implantation d'Usine Alma.

Les grands acteurs habituellement impliqués dans la gouvernance, l'État et l'entreprise privée, dominent la prise de décision, à deux niveaux. D'une part, ils ont une présence plus continue dans la dynamique de négociations et une influence plus déterminante sur le devenir matériel du projet ayant des incidences significatives et concrètes sur l'environnement et la qualité des territoires locaux. Par exemple, tout ce qui concerne l'envergure du projet est discuté à Québec, entre la direction de l'évaluation environnementale (DÉE) du ministère de l'Environnement et la compagnie, alors que les travaux de construction battent leur plein. Les autorités locales ne sont informées que de l'issue des négociations concernant l'augmentation de la capacité annuelle de production (qui passe de 370 000 tonnes à 407 000) et l'ajout d'activités industrielles, soit un centre de coulée. Les rejets et les impacts supplémentaires découlant de ces modifications au projet initial, présenté en audiences publiques, ne sont pour ainsi dire pas soumis à un examen par la communauté d'accueil. D'autre part, la DÉE et Alcan négocient pendant plus de deux ans, pendant la phase de construction, pour définir le programme du suivi environnemental (méthodes pour les types de rejets mesurés, en termes d'indicateurs de suivi, fréquence de l'échantillonnage, durée du suivi, etc.). Ce programme est particulièrement important du point de vue de la gouvernance et des impacts puisque c'est à partir des normes qui y sont établies que l'activité industrielle est officiellement régulée. Bref, des parties du projet industriel, devenues objets de négociation centralisée entre de grandes organisations, échappent à une influence décisive d'instances locales et de la société civile.

Sous l'angle des rationalités et savoirs privilégiés dans l'exercice de gouvernance territoriale, dernier critère d'analyse des conduites d'acteurs, les observations révèlent un important décalage entre les savoirs portés par les acteurs traditionnels de la gouvernance (État, privé) et ceux de la société civile (représentants de citoyens impliqués, résidents affectés). Ce décalage devient particulièrement apparent lors de la résolution de problèmes posés par des situations non prévues et instables comme lors de la gestion d'un accident environnemental, ou encore face à des enjeux complexes dont les connaissances sont à construire, comme celui de la santé.

Ce n'est pas tant la rencontre entre les deux types de savoirs qui pose problème. C'est plutôt le fait que des acteurs refusent de

reconnaître la légitimité d'autres savoirs pour orienter la prise de décision. Tel est le cas pour les grands acteurs du suivi d'Usine Alma<sup>11</sup>. En ce sens, les difficultés rencontrées dans l'exercice du suivi environnemental et de la gouvernance multipartite relèvent, en partie, d'attitudes sociales adoptées par des acteurs impliqués ne reconnaissant que les savoirs traditionnellement dominants des experts. En situation instable, ce type d'attitude fige les rapports entre les acteurs impliqués et affectés, supposés «partenaires» du suivi, et est susceptible de mener à une crise de confiance opposant deux «clans», porteurs de rationalités et savoirs différents.

Ces difficultés sont également dues, en partie, à la procédure existante d'évaluation environnementale, qui «cautionne» de telles attitudes en ne valorisant que le savoir technique. En effet, dans la procédure, seul le suivi réglementé du ministère de l'Environnement donne lieu à des actions concrètes visant à modifier les activités industrielles et ce, uniquement lorsque des données et des conclusions démontrent un lien causal entre la source de nuisances et les impacts observés. Les observations empiriques des citoyens sont pour leur part traitées dans une perspective de communication et ne donnent lieu à aucune mesure d'action, sauf si ceux-ci parviennent à les cadrer et à les articuler selon les règles des connaissances scientifiques positivistes.

Bref, si plusieurs types de savoirs co-existent dans les dynamiques sociales entourant l'implantation industrielle, seul le savoir technique est enchâssé comme tel dans l'ÉIE et reconnu par les autorités dans la régulation des activités de la production industrielle. En ce sens, l'ÉIE montre une faible capacité concernant le troisième critère retenu, misant sur la valorisation et la mise en complémentarité de rationalités et savoirs divers.

En définitive, l'observation des dynamiques d'acteurs et des négociations sociales entourant l'implantation du dernier complexe d'Alcan à Alma révèle nombre de limites de l'ÉIE

<sup>11</sup> Le suivi d'un déversement d'alumine émis accidentellement dans l'atmosphère lors du démarrage est illustratif de ce constat. Lorsque des résidents ont observé des «poussières blanches» sur le gazon de leurs propriétés, ils ont exprimé des inquiétudes pour leur santé. Pour répondre à leurs questions, les représentants de l'entreprise se sont réfugiés derrière la relation causale (rejets / impacts), telle que privilégiée dans une conception positiviste de la science. Plus exactement, comme les données recueillies par les instruments officiels du suivi ne corroboraient pas les observations visuelles des habitants, il devenait impossible d'établir un dialogue entre les acteurs concernés et, partant, de dépasser les rationalités individuelles en faveur d'une rationalité plus holistique. Pourtant, il avait été admis que les stations d'échantillonnage servant au suivi étaient situées à l'extérieur du cône de dispersion des émissions et, implicitement, qu'elles ne pouvaient donc «mesurer» les émissions découlant de cet incident.

concernant le paysage. Or, de telles pratiques observées peuvent avoir des conséquences certaines concernant des enjeux plus larges de développement territorial durable et qui ont trait à la qualité des territoires, à l'équité sociale et à la justice environnementale.

### **Conclusion : prévenir les «paysages de risques»**

Les rapports entre les grandes entreprises et les populations, tout comme les compromis de développement dans lesquels ils s'inscrivent, ne sont pas fixes et donnés une fois pour toutes. Ils sont constamment re-négociés par les acteurs en présence, au gré de dynamiques relevant autant du projet industriel présenté que des conduites d'acteurs, de l'évolution territoriale ou des valeurs de la société d'accueil. Devant de tels contextes changeants, les décideurs publics ont besoin d'outils pour saisir et arbitrer les demandes sociales multiples, dont de nouvelles qui s'affirment depuis quelques années, comme celles relatives au paysage. L'évaluation environnementale pourrait être un de ces outils, utiles pour la gouvernance territoriale. Son application comporte toutefois plusieurs faiblesses.

C'est du moins ce que montre notre étude réalisée sur le cas de l'implantation du complexe d'Alcan à Alma, conduite pendant six années depuis la planification jusqu'au démarrage de la production. En amont, les études étaient peu développées sur la question du paysage, la procédure étant encore limitée aux impacts visuels. Comme nous l'avons souligné, les demandes sociales exprimées, lors des audiences publiques notamment, touchent cependant divers aspects de la «qualité du territoire» et qui peuvent être considérées à travers le concept global de paysage. En aval, les activités formelles du suivi n'ont considéré le paysage qu'en mode réactif : les impacts étaient «gérés» au fur et à mesure qu'ils émergeaient lors de la réalisation du projet et lorsqu'il y avait suffisamment de pressions sociales. De fait, celles-ci provenaient essentiellement d'individus affectés qui ont dû, la plupart du temps, négocier en privé avec la multinationale. Bref, l'évaluation environnementale a démontré une faible capacité à intégrer les diverses demandes sociales de paysage comme critères décisionnels de conception du projet d'Alcan et de gestion des activités industrielles.

Un tel constat n'est pas nouveau et ne constitue pas une exception. Il est largement reconnu que les pratiques d'évaluation environnementale accordent généralement moins d'importance aux impacts «sociaux», dont relève le paysage, qu'à ceux dits «environnementaux» (Burdge, 2002; Sadler, 1996; Vanclay, 2002). Mais, ce que souligne notre recherche, c'est que la place secondaire accordée aux impacts sur le paysage lors de la phase de planification se prolonge, ensuite, dans les étapes situées en aval de la procédure, soit lors du suivi.

Plus encore, la recherche montre que les limites de l'ÉIE dans la gouvernance territoriale ont des conséquences sur les dynamiques de développement, dont celui de la distribution des

impacts positifs et négatifs des projets. En effet, la pratique actuelle «réactive» concernant le paysage entraîne le transfert de la responsabilité de la gestion de ces impacts non prévus vers les acteurs locaux. En soit, l'implication d'acteurs locaux, provenant de la société civile, serait positive si l'on considère la demande de participation exprimée en ce sens. Elle serait même souhaitable selon de nouveaux principes de gouvernance territoriale (Simard et Chiasson, 2008; Plante *et al.* 2007; Jessop, 1998). Néanmoins, dans un contexte de région *fragile* comme celui observé, les dynamiques prenant place dans ces lieux de délibération et de négociation peuvent poser problème. En effet, des acteurs vulnérables (travailleurs et petites collectivités économiquement «dépendants», individus isolés) ne se trouvent pas *a priori* dans des positions favorables pour négocier face à de grands promoteurs influents (Blowers et Leroy, 1994; Bullard, 1994; Gould *et al.* 1993, 1996; Irwin *et al.*, 1999).

C'est toute la question du pouvoir et des capacités des acteurs qui se pose et qui renforce la pertinence de bien considérer, dans les analyses, l'influence des contextes sociopolitiques propres à des territoires. Comme l'explique de Carlo, «l'analyse des interactions entre participants renvoie à leur environnement et à la manière dont les acteurs l'appréhendent, l'évitent ou le dévient» (2006 : 155). L'implantation du complexe d'Alcan à Alma illustre bien cette dynamique de négociation sociale alors que des résidents de proximité et des représentants d'associations arrivent difficilement à infléchir des décisions de la multinationale et à faire modifier le projet de façon substantielle pour répondre à leurs préoccupations. En effet, quelles sont leurs capacités à faire reconnaître comme légitimes des préoccupations difficiles à mesurer, comme la qualité de vie, l'esthétique du cadre de vie ou la préservation du patrimoine naturel, face, d'une part, aux normes techniques des spécialistes du ministère de l'Environnement, traditionnellement axées sur les aspects biophysiques et «quantifiés» de l'environnement et, d'autre part, à la légitimité historique dont bénéficie la multinationale pour ses contributions économiques dans la région? Certes, la collectivité, en partenariat avec l'entreprise, s'est dotée d'un mécanisme original et volontaire de suivi environnemental et de concertation sous la forme d'un comité local multipartite. Mais lorsque les travaux d'un tel comité ne sont pas arrimés à des modalités de régulation formelle prévoyant l'adoption de mesures pour prendre le relais lorsque la concertation est «bloquée», le renvoi de la gestion des impacts dans de tels cadres ressemble davantage à une politique du «laisser-faire». Ainsi, la majorité des négociations observées sur le paysage n'ont pas été encadrées par la procédure formelle et, ce faisant, elles ont échappé au regard de l'État, pourtant nécessaire pour arbitrer en faveur de «l'intérêt public» dans ce contexte de région fragile. En ce sens, la dynamique étudiée ressemble pour beaucoup à celles dénoncées par le mouvement américain de la justice environnementale, soit à celles pouvant générer des inégalités sociales et environnementales, bref, des «paysages de risques» (Blowers 1999; Bullard, 1994; Freudenberg et Steinsapir, 1992; Taylor, 1993).

À plusieurs égards, notre étude rejoint les conclusions d'autres travaux portant sur la participation et la gouvernance en environnement. Entre autres, la participation revêt des formes très variées (information, consultation, concertation, négociation) et elle prend place dans des cadres nombreux. Comme Simard (2006), nous observons une multiplication de ces cadres et, ce, surtout en marge des procédures formelles prévues par l'évaluation environnementale, sous l'initiative du grand promoteur. Ces cadres d'interaction tendent à devenir des espaces privés de négociation : «en amont, en aval et en parallèle se constituent des espaces néocorporatistes à l'abri des projecteurs de la scène publique où se déroulent nombre d'échanges et de négociations à travers lesquels s'exprime un rapport de force qui influence de manière importante l'issue des décisions» (2006 : 130). Le caractère segmenté et privé de telles négociations pose des défis de coordination et de légitimité politique évidents, entre autres pour faire circuler l'information et les rationalités qui sustentent les ententes qui y sont prises. Plus encore, ce type de négociations entre un nombre restreint d'acteurs ressemble fort aux exercices de médiation initiés par le BAPE qui ont fait l'objet de critiques, de la part de Gauthier notamment, qui évoque avec justesse «le problème de la conciliation du caractère privé de ce processus de négociation avec le caractère public de l'évaluation environnementale» (2006 : 182). De tels constats invitent donc à se questionner sur la portée effective des mécanismes de participation publique, comme les audiences publiques au Québec, qui, selon Simard auraient «beaucoup moins d'influence sur les projets qu'on pourrait le croire» (2006 : 130).

En plus de ces limites touchant la gouvernance se voulant pluraliste, il nous semble aussi important de souligner que ces multiples cadres situés dans les marges ne fonctionnent pas en parallèle les uns des autres. Ils s'inscrivent plutôt dans un processus dynamique et cumulatif qui crée, en quelque sorte, une histoire spécifique touchant le projet. En d'autres termes, les interactions et ententes conclues dans un cadre peuvent influencer celles vécues dans d'autres négociations, entre autres en isolant certains acteurs plus critiques et en faisant peser une pression pour forcer des arrangements. Dans le cas étudié, un seul acteur pouvait prétendre avoir une connaissance de l'ensemble du processus, soit le promoteur qui s'était investi vraiment tous les cadres d'interactions, formels et informels. Il importerait donc de considérer les relations entre ces cadres dans les analyses et les pratiques de gouvernance.

Enfin, c'est aussi dans cette idée qu'il nous semble pertinent de considérer, dans les analyses, les négociations touchant les dimensions plus symboliques des projets. Nous pensons ici aux stratégies qui misent sur la mise en scène du projet et qui participent à forger des représentations des projets, de leur impacts et de leur pertinence par rapport au contexte territorial comme les visites de chantier, campagne médiatique et autres. Même si ces stratégies sont généralement de l'ordre de la

communication – ce qui n'est pas considéré comme une forme de participation (Beuret et *al.*, 2006) – elles influencent selon nous les rapports entre les acteurs (confiance, collaboration, méfiance, confrontation) et, ce sens, elles méritent notre attention.

Devant de telles conclusions sévères, il serait tentant de conclure que l'évaluation environnementale ne peut être utile pour la gouvernance territoriale de demandes sociales comme celle du paysage. Telle n'est pas pourtant notre intention. Des améliorations importantes seraient toutefois à apporter. Une première piste pourrait être de mener des analyses multiniveaux, c'est-à-dire en prenant en compte les contextes dans lesquels sont négociés les projets. Selon nos résultats de recherche, trois types de contextes interdépendants sont particulièrement déterminants, soit : 1) le contexte structurel se rapportant à la dynamique territoriale de développement et à la place historique qu'y occupe le monde industriel; 2) le contexte du projet concernant les rapports d'intersubjectivité expérimentés avec les entreprises ainsi que les capacités locales de gouvernance; et, enfin, 3) le contexte du vécu du citoyen lié aux impacts sociaux découlant de la présence industrielle (voir Fortin et Gagnon, 2006).

Une autre possibilité d'amélioration renvoie à la façon même d'aborder la question du paysage dans les exercices d'évaluation environnementale et les pratiques de gouvernance territoriale. Le paysage est beaucoup plus que ce qu'il donne à voir. En liant dans un rapport dynamique, la matérialité et les perceptions, il constitue un cadre d'interprétation pour les sociétés contemporaines réflexives (Fortin, 2007b). En d'autres termes, en «lisant» les paysages industriels à travers leurs propres critères, les acteurs interprètent les projets et les changements apportés dans leurs territoires de vie, ils leur donnent une signification pour ensuite être à même de juger de leur pertinence et, en conséquence, pour agir (Greider et Garkovich, 1994). Dans cette perspective, reconnaître qu'il se construit autant dans les esprits, à travers les interactions et les rapports sociaux que dans la matière constitue un premier pas pour réviser les pratiques associées à l'ÉIE à ce sujet encore limitées aux impacts visuels. Les études et les négociations sur le paysage devraient, entre autres, considérer tout autant les choix de localisation du site industriel, que les pratiques liées à la nature pouvant être modifiées, les changements relatifs à l'environnement et l'aménagement du site. Un tel pas nous semble nécessaire pour faire en sorte que les analyses sur le paysage soient utiles à la conception des projets et aux conduites de gouvernance. Sinon, les négociations pourraient toujours se tenir dans la marge, et cela, aux risques des groupes sociaux les plus vulnérables et de la qualité des territoires fragiles.

## Remerciements

Ce texte est issu de notre thèse de doctorat, faite en co-tutelle à l'UQAC et à Paris 1- Sorbonne (disponible en ligne: [http://theses.uqac.ca/these\\_24605668.html](http://theses.uqac.ca/these_24605668.html)), et qui a pris place dans un programme de recherche plus large sur le suivi des

impacts sociaux du complexe d'Alcan, dirigé par Christiane Gagnon et financé par Alcan, le Centre québécois de recherche et de développement sur l'aluminium (CQRDA), la Ville d'Alma, Développement économique Canada et la Fondation de l'UQAC. Nous souhaitons remercier cette dernière ainsi que le professeur Yves Luginbühl (Université Paris 1- Panthéon Sorbonne) qui ont agi comme directeurs de thèse, de même que les divers organismes ayant soutenu financièrement notre recherche : le CRSH (2001-2003), le FQRSC (2000-2002), le Fonds d'action québécois pour le développement durable (2003) et la Commission permanente de Coopération franco-québécoise (2001-2003).

## Biographie

Marie-José Fortin détient une formation en développement régional (UQAC) et en géographie (U. Paris 1-Panthéon Sorbonne). Elle s'intéresse aux processus de négociations et aux dynamiques sociales entourant l'implantation de projets industriels et de grandes infrastructures. Ses recherches actuelles portent sur les parcs éoliens et les entreprises agroalimentaires.

## Bibliographie

- André P., Delisle C., Revéret J.-P., Sène A., avec la collaboration de D. Bitondo, L. Rakotoarison, 1999, L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratique, Presses internationales Polytechnique, Montréal, 416 p.
- Austin, D., 2000, Community Participation in EIA Follow-up dans Follow-up Stream Hong Kong 2000 (CD-ROM). Hull, Canada: IAIA and Environment Canada, éditeurs. 15 p.
- Beuret J.-E., Dufourmantelle N., Beltrando V., 2006, L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils. Paris: La documentation Française. 145 p.
- Blowers A., 1999, Nuclear Waste and Landscapes of Risk, Landscape Research, vol. 24, n° 3: 241-264.
- Blowers A. et Leroy P., 1994, Power, Politics and Environmental Inequality : A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of «peripheralisation. Environmental Politics. Vol. 3 (2) : 197-228.
- Bullard, R. D., 1994, Dumping in Dixie. Race, Class, and Environmental Quality. Boulder, CO : Westview Press. 195 p.
- Burdge R. J., 2002, Why is social impact assessment the orphan of the assessment process?, Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 20, n° 1: 3-9.
- Cosgrove D. E., 1998 (1984), Social formation and symbolic landscape, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 320 p.
- Côté G. et Gagnon C., 2005, Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de

- l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma), *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18, n° 1 : 57-72.
- De Carlo, L., 2006, Concertation, apprentissage collectif, conflits et créativité, dans Simard L. et al. (sous la dir. de), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, Montréal : L'Harmattan, p. 153-164.
- Fortin M.-J., 2007a, Paysage industriel : lieu de médiation sociale et enjeu de développement durable et de justice environnementale. Les cas des complexes d'Alcan (Alma, Québec) et de Pechiney (Dunkerque, France), Lille : ANRT. 491 p. ISBN 978-2-7295-6613-5.
- Fortin M.-J., 2007b, Le paysage, cadre d'évaluation pour une société réflexive, dans Terrasson D., Berlan M., Luginbühl Y. (sous la dir. de), *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Versailles: Éditions Quae. p. 223-231.
- Fortin M.-J. et Gagnon C., 2006, Interpreting Major Industrial Landscapes : Social Follow-up on Meanings, the Case of Two Aluminium Smelters, Alcan (Alma, Québec) and Pechiney (Dunkerque, France), *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 26, n° 8: 725-745. (doi:10.1016/j.eiar.2006.06.002, consulté le 12 décembre 2008).
- Fortin M.-J., 2004, Les paysages industriels comme lieu de médiation des rapports entre firmes productives et communautés locales, dans Boisvert et (sous la dir.), *L'urbain, un enjeu environnemental*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, p. 189-216.
- Gagnon, C., 2001, Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux. Un défi de citoyenneté, dans Laurin, S., Klein, J.-L. et C. Tardif (sous la dir.), *Géographie et société*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Gagnon C. et Turcotte M.-F., 2004, Comités de concertation en environnement et en santé environnementale : nouvelle gouvernance?, *Cahiers de l'ARUC-économie sociale*, Montréal, 55 p. et annexes.
- Gagnon C., Hirsch P. et Howitt R., 1993, Can SIA empower Communities?, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 13, n° 4: 229-253.
- Gariépy M., 1999, L'analyse de paysage au sein de l'évaluation environnementale ou l'aménagement à l'ère de la rectitude politique, dans Poullaouec-Gonidec P., Gariépy M., Lassus B. (sous la dir. de), *Le paysage, territoire d'intentions*, L'Harmattan, Montréal, Paris, p. 95-113.
- Gariépy M., 1997, L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec", dans Gariépy M., Marié M. (sous la dir. de), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, L'Harmattan, Montréal, Paris, p. 425-451.
- Gauthier, M., 2006, Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale, dans Simard L. et al. (sous la dir. de), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, Montréal : L'Harmattan, p. 171-183.
- Gould K. A., Schainberg A. et Weinberg A. S., 1996, *Local Environmental Struggles. Citizen Activism in the Treadmill of Production*. Cambridge : Cambridge University Press. 239 p.
- Gould K. A., Weinberg A. S. et Schainberg A., 1993, *Legitimizing Impotence: Pyrrhic Victories of the Modern Environmental Movement*, *Qualitative Sociology*. Vol. 16, no 3: 207-246.
- Greider T. et Garkovich L., 1994, *Landscapes : The Social Construction of Nature and the Environment*, *Rural Sociology*, vol. 59, n° 1: 1-24.
- Greider T. et Little R.L., 1998, Social Action and social impacts : subjective interpretation of environmental change, *Society and Natural Resources*, vol. 1: 44-55.
- Howitt R. et Suchet-Pearson S., 2003, Ontological Pluralism in Contested Cultural Landscapes, dans Anderson K., Domosh M., Pile S., Thrift N. (sous la dir. de), *Handbook of cultural geography*, Thousand Oaks, Sage, London, p. 557-569.
- Hunsberger, C.A., Gibson R. B. et Wismer S. K., 2005, Citizen involvement in sustainability-centred environmental assessment follow-up, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 25 : 609-627 . (doi:10.1016/j.eiar.2004.12.003, consulter le 12 décembre 2008).
- Irwin A., Simmons P. et Walker G., 1999, Faulty environments and risk reasoning : the local understanding of industrial hazards, *Environment and Planning*, vol. 31: 1311-1326.
- Jessop B., 1998, L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique, *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 60, n° 1 : 31-49.
- Juillet L. et Andrew C., 1990, Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d'Ottawa, *Économie et Solidarité*, vol. 30, n° 2 : 75-93.
- Lafontaine, D. et Thivierge N. (sous la dir. de), 1999, *Les régions fragiles face à la mondialisation. Stratégies communautaires, technologiques et culturelles d'innovation et de valorisation*. Rimouski : GRIDEQ-GRIR.
- Luginbühl Y., 1998, Symbolique et matérialité du paysage, *Revue de l'économie méridionale*, vol. 46, n° 183 : 235-245.
- Mitchell D., 2003, Dead Labor and the Political Economy of Landscape – California Living, California Dying, dans Anderson K., Domosh M., Pile S., Thrift N. (sous la dir. de), *Handbook of Cultural geography*, Sage, Londres, p. 233-248.
- Mormont M., Mougnot C. et Dasnoy C., 2001, *Un modèle de circulation pour une politique expérimentaliste du développement durable*, Fondation Universitaire Luxembourgeoise, Arlon, n.p.
- Plante S., Boisjoly J. et Guillemot J., 2007, *Gestion intégrée des îles habitées du Saint-Laurent (Québec) et développement*

- territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres, VertigO, vol 7, n° 2 : n.p.
- Prus R., 1996, Symbolic Interaction and Ethnographic Research. Intersubjectivity and the Study of Human Lived Experience, State University of New York Press, Albany, 301 p.
- Roger A., 1997, Court traité du paysage, Gallimard, Paris, 218 p.
- Sadler B., 1996, Étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale. Rapport final. L'évaluation environnementale dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement, Travaux publics et Services gouvernementaux, Ottawa, 300 p.
- Simard L., L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public ?, dans Simard L. et al. (sous la dir. de), Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise, Paris, Montréal : L'Harmattan, p. 119-131.
- Simard L., Lepage L., Fourniau J.-M., Gariépy M. et Gauthier M. (sous la dir. de), 2006, Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise, L'Harmattan, Paris, Montréal, coll. Villes et entreprises, 315 p.
- Swaffiel, S. 1999. Landscape assessment in New Zealand : background and current issues. Landscape review. vol. 5, n° 1 : 3-16.
- Taylor D. E., 1993, Minority Environmental Activism in Britain: From Brixton to the Lake District, Qualitative Sociology, vol. 16, n° 3, 263-295.
- Simard J.-F. et Chiasson G., 2008, La gouvernance territoriale : un nouveau regard sur le développement, Revue canadienne des sciences régionales, vol. 31, n° 3 : 453-469.
- Stoffle R., 2000, Cultural Heritage and Resources, dans Goldman L. R. (sous la dir. de), Social Impact Analysis. An Applied Anthropology Manual, Berg, New York, p. 191-232.
- Theys J., 2003, La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, Développement Durable et Territoires, n° 2 : 1-35, [En ligne] URL : <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>, consulté mai 2009 .
- Vanclay F., 2002, Conceptualising social impacts, Environmental Impact Assessment Review, vol. 22, n° 3: 183-211.